

СЛИЯНИЯ И ПРИСОЕДИНЕНИЯ В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ



С. А. Беляков, А. В. Федотов, А. В. Фигурин

ПРОЦЕССЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Рассматриваются проблемы, возникающие при объединении вузов на основе использования действующей системы оценки эффективности деятельности вузов, и возможности ее повышения в рамках процессов объединения вузов.

Ключевые слова: эффективность вузов; оценка эффективности вузов; объединение учебных заведений; изменение финансового положения при объединении.



S. A. Belyakov, A. V. Fedotov, A. V. Figurin

Integration processes in higher education: challenges and opportunities

This article covers the problems related to the university merger on the basis of the current educational institution effectiveness estimation method and the possibilities of its improvement within the process of such institutions merger.

Key words: effectiveness of university; evaluation of universities; union schools; changes in financial position of universities under the combining.

Одним из ключевых процессов, происходящих в настоящее время в системе высшего образования России, являются преобразования в сети высших учебных заведений, выражающиеся в том числе в присоединении «неэффективных» учебных заведений к эффективным (и наоборот). На первый взгляд эти действия выглядят логично, поскольку базируются на старой доброй традиции прикрепления к отличникам отстающих учеников для «подтягивания» их успеваемости. С другой стороны, необходимость улучшить показатели работы вузов часто требует не только организационных изменений, но и дополнительных ресурсов, которые головной вуз будет вынужден направлять на эти цели, «отрывая» их от себя. Очевидно, что отдача от этих ресурсов в присоединяемых вузах может проявиться только через какое-то время. Соответственно, это приведет, по меньшей мере в краткосрочной перспективе, к ухуд-

шению показателей как головного, так и присоединенного вузов.

В основе происходящих преобразований лежит попытка решить ряд проблем. Их решение осуществляется в несколько этапов:

- выделение неэффективных вузов;
- разработка моделей объединения вузов;
- определение механизмов повышения эффективности функционирования объединенных вузов.

На сегодняшний день эти проблемы, с нашей точки зрения, решения не получили. Рассмотрим их более подробно.

Выделение неэффективных вузов

Для оценки эффективности вузов и выделения неэффективных (точнее — обладающих признаками неэффективности) Минобрнауки России была предложена система показателей

(табл. 1), характеризующая отдельные стороны их деятельности, и определены пороговые значения этих показателей.

Следует отметить, что приведенные показатели и их пороговые значения подвергались и подвергаются справедливой критике [6]. Рассмотрим

Таблица 1

Показатели, пороговые значения и критерии, используемые для выявления вузов и филиалов, имеющих признаки неэффективности

| Показатель | Содержание показателя | Вузы (без вузов Москвы и Санкт-Петербурга) | Вузы Москвы | Вузы Санкт-Петербурга | Филиалы |
|--|---|--|-------------|-----------------------|---------|
| Образовательная деятельность | Средний балл ЕГЭ студентов, принятых по результатам ЕГЭ на обучение по очной форме по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с оплатой стоимости затрат на обучение физическими и юридическими лицами, баллы | 60 | 63 | 63 | 50 |
| Научно-исследовательская деятельность | Объем НИОКР в расчете на одного научно-педагогического работника, тыс. руб. | 50,0 | 95,0 | 75,0 | 1,7 |
| Международная деятельность | Удельный вес численности иностранных студентов дальнего и ближнего (стран СНГ) зарубежья, % | 0,7 | 3,0 | 3,0 | 0 |
| Финансово-экономическая деятельность | Доходы вуза из всех источников в расчете на одного НПП, тыс. руб. | 1100,0 | 1500,0 | 1500,0 | 700,0 |
| Инфраструктура | Общая площадь учебно-научных помещений в расчете на одного студента (приведенного контингента), имеющих у вуза на праве собственности и закрепленных за вузом на праве оперативного управления, м ² | 11 | 13 | 13 | 0,9 |
| Приведенный контингент студентов | Приведенный контингент студентов, чел. | — | — | — | 220 |
| Доля кандидатов и докторов наук в численности работников профессорско-преподавательского состава (далее — ППС) | Доля кандидатов и докторов наук в численности работников ППС без совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера | — | — | — | 0,6 |
| Доля остепененных работников ППС в общей численности ППС | Доля остепененных работников ППС без совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера в общей численности ППС | — | — | — | 0,64 |

Источники: Приложение 1 к материалам по мониторингу деятельности федеральных образовательных учреждений высшего профессионального образования : сайт Минобрнауки России. URL: <http://минобрнауки.рф/новости/2932>

последовательно содержание приведенных в таблице показателей относительно поставленной задачи — оценки эффективности деятельности вузов.

1. Об образовательной деятельности вузов предложено судить по показателю «среднего балла ЕГЭ студентов, принятых по результатам ЕГЭ на обучение по очной форме по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с оплатой стоимости затрат на обучение физическими и юридическими лицами» (см. источник: Приложение 1 к материалам по мониторингу). Не обращая внимания на некоторую небрежность формулировки (бюджетное обучение с оплатой юридическими и физическими лицами), отметим, что приведенный показатель характеризует отнюдь не деятельность самого вуза, а лишь «популярность» вуза и уровень поступающих на обучение абитуриентов, иными словами — результаты образовательной деятельности предыдущего уровня образования. Другой вопрос: можно ли по среднему баллу ЕГЭ поступающих судить об оценке поступающими уровня качества обучения самого вуза по принципу «чем выше уровень поступающих, тем выше они оценивают качество вуза»? С нашей точки зрения, это достаточно слабое основание для оценки эффективности собственно вуза, нуждающееся, по меньшей мере, в серьезном обосновании. Причин для такого заключения несколько:

- мода на отдельные специальности (направления подготовки) создает перекося в распределении абитуриентов, причем в ряде случаев вне зависимости от качества вуза (например, монопольное положение в регионе);

- уровень общего образования в регионе не обеспечивает высокого уровня результатов ЕГЭ, вузам приходится брать «лучших из не самых лучших»;

- лучшие выпускники общеобразовательных учреждений часто уезжают учиться в более престижные вузы иных регионов;

- минимально допустимый для поступления в вузы уровень ЕГЭ устанавливается централизованно и др.

Было бы правильно сравнивать средний балл ЕГЭ абитуриента с уровнем подготовки выпускника вуза по окончании обучения. Тогда вклад вуза в процесс образования можно было бы оценивать более обоснованно. Однако каких-либо исследований в этом направлении, в том

числе и по методологии и методикам таких оценок и сравнений, практически нет. Общим местом стали оценки качества образования уровнем востребованности выпускников [6, с. 72], что, с нашей точки зрения, характеризует не столько сам вуз, сколько состояние экономики «вокруг него».

Собственно, других показателей в данном случае нельзя было и ожидать, поскольку качество услуги высшего профессионального образования оценивается в первую очередь по этому показателю¹.

2. Научно-исследовательская деятельность оценивается по показателю объема НИОКР в денежном выражении в расчете на одного научно-педагогического работника (НПР). С одной стороны, чем выше научный потенциал вуза, тем выше объем средств на научные исследования, который способен привлечь в вуз при прочих равных условиях. Но вот эти «прочие равные»... Если они действительно обеспечиваются условиями распределения «научных денег», тогда обоснованность применения данной оценки сомнений не вызывает. Следует также учесть, что связь вузовской науки с результатами обучения, с его качеством пока остается, с нашей точки зрения, на уровне общих соображений, не подкрепленных соответствующими результатами измерений.

3. Международная деятельность оценивается по объему экспорта образовательных услуг. Исследования, проведенные по данному направлению в Российской академии народного хозяйства и государственной службы и Российском университете дружбы народов [3], выявили общий низкий уровень этого показателя в системе российского высшего образования и убедили в необходимости серьезных действий для его повышения, причем действий государственного уровня, направленных на изменение многих сторон деятельности учебных заведений. Предпринимаемые отдельными вузами меры в этом направлении пока существенного влияния на состояние проблемы не оказывают. Поэтому использовать данный показатель для оценки эффективности означает заранее вывести из-под нее большинство вузов.

¹ См.: Российская Федерация. Министерство образования и науки. Об утверждении перечней показателей качества государственных услуг, оказываемых подведомственными Министерству образования и науки Российской Федерации федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности : приказ от 16.02.2012 г. № 118.

4. Финансово-экономическая деятельность характеризуется ожидаемым, в общем, показателем удельных доходов в расчете на одного НПР. Было бы, видимо, более обоснованно считать на одного штатного работника вуза, поскольку доходы получаются от разных видов деятельности, не всегда научной и (или) образовательной. Но можно и так. Следует, однако, учитывать, что не всякая деятельность является для вузов формально основной, а доходы поступают и от допустимой, дополняющей деятельности. Иными словами, вуз создан не для того, чтобы осуществлять приносящую доходы деятельность. Однако принято считать, что чем больше доходов, тем лучше. Тогда следовало бы заявить об этом более определенно, причем — в законодательных и нормативных документах, поставив перед системой высшего образования соответствующие цели и задачи в области получения доходов от различных видов деятельности. Например, по формированию прибыли, «отодвинув в сторону» некоммерческий статус. Таким образом, оценка эффективности проводится по решению не стоящей перед вузами задачи.

5. Инфраструктура, «общая площадь учебно-научных помещений в расчете на одного студента (приведенного контингента), имеющих у вуза на праве собственности и закрепленных за вузом на праве оперативного управления», характеризует, с нашей точки зрения, сложившуюся оснащенность недвижимым имуществом, причем сложившуюся в результате главным образом деятельности учредителя, а отнюдь не самого вуза. Более того, никакой собственности на учебно-научные площади у государственного вуза и быть не может. Следовательно, и тут оценивается деятельность вуза по параметру, от этой деятельности практически не зависящему.

Из всех перечисленных пяти показателей, таким образом, к основной образовательной деятельности вуза можно с трудом отнести только два. Остальные же либо достаточно опосредованно характеризуют деятельность вуза как такового, либо характеризуют эффективность работы не вуза, а его учредителя. Следовательно, судить об эффективности деятельности вуза по ним представляется достаточно спорным.

В качестве критериев оценки эффективности использованы медианные значения указанных показателей. Это, в теории, можно интерпретировать как разделение между 50 % наиболее и наименее эффективных вузов по используемым параметрам. Но оно не дает никакой гарантии, что все вузы, вошедшие в верх-

нюю половину, достаточно эффективны. Просто остальные хуже них. С равным успехом можно было выделить, например, «верхнюю треть» вузов и точно так же говорить о большей их эффективности. С другой стороны, показатели нижней половины могут быть эффективны, чего данный подход вовсе не предполагает. В то же время использование медианных значений всегда делит исследуемую совокупность на две половины, что затрудняет применение такого подхода для оценки в последующие периоды. Представим себе, что «неэффективные» вузы добились улучшения своих показателей, доведя их до уровня, превышающего действующее пороговое значение. Однако при следующей оценке пороговые (медианные) значения будут перемещены в сторону увеличения, и они опять могут оказаться в группе отстающих. В результате медианный подход фактически консервирует начальную оценку эффективности. Более того, при таком подходе не учитывается «масштаб» вуза, в результате крупные и хорошо работающие вузы «обречены» на низкие показатели по ряду направлений деятельности. Например, для крупного вуза с большим контингентом и достаточно большим числом иностранных студентов показатель экспорта образовательных услуг может оказаться существенно ниже, чем для маленького вуза с несколькими десятками иностранных студентов.

Необходимо учитывать еще одну сторону проведенной оценки эффективности. Она содержит не только пороговые значения, но и прямо указывает на то, что вуз может считаться эффективным при соблюдении им ряда требований или условий:

- в вуз должны приниматься лица, имеющие результаты ЕГЭ выше 60 баллов;
- в вузе должен выполняться объем НИОКР в расчете на одного НПР выше 50 тыс. руб.;
- удельный вес иностранных студентов должен быть выше 0,7 %;
- доходы вуза на одного НПР должны быть выше 1100 тыс. руб.;
- общая площадь учебно-научных помещений на одного студента приведенного контингента должна составлять больше 11 м².

На основе этих значений уже проведены необходимые расчеты для определения своего рода «образа» эффективного вуза и оценены его возможности для решения ряда поставленных перед системой высшего образования задач [4].

Из этих оценок следует весьма неприятный, но математически вполне корректный вывод: повышение эффективности высшего образования может быть достигнуто главным образом путем сокращения количества вузов. Это приведет в конечном итоге к снижению его доступности для молодежи, но никак не гарантирует повышение его качества. Такое положение прямо противоречит основным целям, поставленным в программных документах по развитию образования и, в частности, в Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 гг.², целью которой является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации.

Принято считать, что возможным направлением решения указанных проблем — повышения эффективности деятельности вузов при сохранении системы высшего образования — является реализуемый в настоящее время процесс укрупнения вузов за счет их объединения. Прежде чем приступить к рассмотрению этого направления, обратимся к сравнительно недавней истории создания объединений в экономике и особенностям этих процессов.

Объединения в экономике

Процессы создания различного рода объединений, укрупнения предприятий и организаций, включение их в состав других предприятий и организаций для решения различных народнохозяйственных задач происходили постоянно. Однако для системы высшего образования эти процессы являются достаточно новыми. Следует отметить, что работы по упорядочению сети вузов проводились регулярно, причем и в достаточно крупном масштабах. Так, в 1922–1925 гг. сеть была сокращена с 278 до 160 вузов (на 42,5 %) [5], что было связано с необходимостью закрытия вузов, не обладающих необходимым потенциалом для подготовки специалистов с высшим образованием.

Более известно выделение частей крупных учебных заведений и оформление их в качестве самостоятельных вузов. Примером такого рода может служить МГТУ им. Н. Э. Баумана, из факультетов которого в 1920–1930-х гг. были

таким образом выделены Московский авиационный институт, Московский энергетический институт, Московский инженерно-строительный институт, Академия химической защиты и ряд научно-исследовательских институтов и лабораторий [1]. Из Ленинградского политехнического института в 1930 г. был таким же образом выделен ряд отраслевых институтов: гидротехнический, институт инженеров промышленного строительства, кораблестроительный, авиационный, электротехнический, химико-технологический, металлургический, машиностроительный, индустриальный сельского хозяйства, физико-механический, финансово-экономический и все-союзный котлотурбинный. Значительная их часть в 1934 г. была вновь включена на правах факультетов в состав Ленинградского индустриального института [7]. Это, пожалуй, один из немногих примеров именно объединения научных и учебных учреждений в единое учебное заведение.

Наибольшее распространение получили процессы создания производственных, промышленных и научно-производственных объединений, инициированные в СССР в 1960–1970-х гг. для повышения эффективности использования производственного и научного потенциала.

Первым шагом в этом направлении было создание научно-производственных объединений (НПО) на базе научно-исследовательских институтов. В состав объединений включали *на правах юридических лиц* технологические, проектно-конструкторские организации, опытные производства и заводы для серийного выпуска продукции. Следует обратить особое внимание на это условие объединения, поскольку сохранение подразделениями юридической и хозяйственной самостоятельности обеспечило необходимую оперативность управления и снижало нагрузку на центральный управленческий аппарат объединения. И именно это не в последнюю очередь позволяло оперативно и быстро обеспечивать создание и внедрение новаций, т. е. повышало эффективность реализации инновационного процесса. При создании этой формы объединения предполагалось, что НПО сосредоточит свою деятельность на создании и внедрении в кратчайшие сроки в народное хозяйство новейших образцов машин, оборудования, приборов, материалов и других промышленных изделий, прогрессивных технологических процессов, отвечающих по своим научным, технико-экономическим и другим показателям выс-

² Российская Федерация. Правительство. О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы : постановление от 7.02.2011 г. № 61.

шим достижениям отечественной и зарубежной науки и техники³.

Сейчас при объединении вузов подразделения теряют эту самостоятельность и, следовательно, оперативность в решении текущих вопросов, а нагрузка на центральный управленческий аппарат объединенного учебного заведения возрастает. В результате скорость (оперативность) принятия решений по обеспечению текущей деятельности замедляется, что может привести к началу деградации учебно-материальной базы и других ресурсов, требующих постоянного оперативного поддержания.

Считалось, что создание НПО позволяет улучшить руководство процессом соединения науки и производства, максимально сократить длительность цикла от исследования до серийного производства новой техники, обеспечить снижение расходов на управление за счет объединения однотипных служб и подразделений включаемых в объединение организаций и предприятий. Следует отметить, что при этом обычно учитывались только расходы, связанные с обеспечением функционирования управленческих служб, и не учитывались возможные потери от несвоевременно принятых управленческих решений, что актуально для происходящих в сфере высшего образования процессов. В основу формирования НПО, таким образом, был положен инновационный процесс от проведения прикладных исследований и разработок до серийного выпуска продукции, созданной на основе их результатов. В определенном смысле создание НПО можно рассматривать как один из вариантов децентрализации управления по двум основным направлениям:

- передача определенных управленческих функций по руководству предприятиями и организациями головному органу управления объединением, в данном случае — научно-исследовательскому институту, без ущерба для самостоятельности структурных подразделений объединения;

- снижение управленческой нагрузки на отраслевые органы управления — министерства и ведомства за счет предоставления большей хозяйственной самостоятельности (в определенном смысле — автономии) объединениям.

Опыт этих преобразований следует учитывать и при модернизации управления высшим образованием: передавать ряд функций управления и ресурсов для их осуществления на места, т. е. в присоединенные в качестве структурных подразделений вузы, снижать управленческую нагрузку на аппарат головного вуза. Важно то, что присоединяемые вузы часто дублируют работу головного вуза, соответственно, сразу возникает конкуренция за ресурсы между «старыми» кадрами, близкими к ректору головного вуза, и присоединенными. Как результат, головной вуз захлебывается в организационных процедурах и не может использовать все потенциально доступные источники средств, которые могли быть привлечены этими вузами до объединения.

Вторым важным шагом явилось последующее изменение структуры управления промышленностью. В частности, для обеспечения дальнейшего роста производительности труда, ускорения технического прогресса, повышения качества продукции и эффективности производства 2 марта 1973 г. было принято постановление № 139 «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью» [8]. В качестве основного направления был определен переход на двух-, трехзвенную структуру управления с исключением из нее органов «среднего уровня» — главных управлений и управлений и создание в качестве «нижнего уровня» управлений производственных объединений, включающих в себя предприятия и организации в качестве структурных подразделений. Принятие такого решения было обусловлено также необходимостью повышения уровня концентрации производства основных видов продукции отраслей, развития научно-технической базы, специализации и кооперирования объединяемых предприятий на основе органического соединения в единых хозяйственных комплексах производства, научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций для решения указанных выше задач, снижения себестоимости продукции и улучшения других технико-экономических показателей.

В основу создания объединений был положен принцип углубления специализации и кооперирования производства в рамках единого (общего) технологического процесса, что создавало, как предполагалось, основу для повышения его эффективности и решения поставленных задач.

³ Совет Министров СССР. Об утверждении положения о научно-производственном объединении: постановление от 30.12.1975 г. № 1062.

Данные процессы были направлены на укрупнение размеров производственных единиц и экономию управленческих расходов. В практической деятельности, однако, этот фактор особого развития не получил, поскольку разнесенные «в пространстве» производственные единицы, по сути дела, оставались самостоятельными предприятиями, вынужденными осуществлять весь комплекс управленческой деятельности для обеспечения своего функционирования, а промышленные объединения превращались в дополнительные управленческие надстройки, что неизбежно увеличивало расходы на управление.

Для территориально разнесенных структурных подразделений, созданных на базе присоединяемых вузов, эти факторы также вряд ли будут способствовать повышению эффективности:

- невозможно перевести студентов из одного города в другой, т. е. сконцентрировать процесс обучения (по очевидным причинам);
- возможности углубления специализации вузов ограничены возможностями мобильности студентов и преподавателей;
- возможности реализации распределенного обучения ограничены действующими организационными, финансовыми и правовыми механизмами в системе высшего образования и т. д.

Значит, либо присоединяемые вузы будут превращаться в узкопрофильные, что не всегда хорошо даже с точки зрения качества образования, либо наиболее выгодные направления деятельности будут «перетаскиваться» в головной вуз, а присоединенные будут тихо деградировать. Ясно, что при этом ни о каком вкладе присоединенного вуза в региональную экономику речь идти уже не будет. К тому же общая эффективность объединенного вуза в рамках рассматриваемого подхода к ее оценке совсем не обязательно повысится.

Как видим, содержание мероприятий по совершенствованию управления народным хозяйством, в рамках которых решались задачи, во многом актуальные и сейчас, дает возможность по новому взглянуть на процессы и возможные варианты объединения вузов и оценить их последствия.

Модели объединения вузов

Основным условием объединения вузов вне зависимости от формы его проведения является установленное Федеральным законом «Об

образовании в Российской Федерации» положение, согласно которому структурные подразделения образовательной организации, в том числе филиалы и представительства, не являются юридическими лицами и действуют на основании устава образовательной организации и положения о соответствующем структурном подразделении, утвержденного в порядке, установленном уставом образовательной организации. Осуществление образовательной деятельности в представительстве образовательной организации запрещается⁴. Гражданский кодекс устанавливает статус только двух видов структурных подразделений — представительства и филиала (ст. 55), определяя их как подразделения, находящиеся вне места нахождения юридического лица. В то же время Трудовой и Налоговый кодексы содержат понятие обособленных структурных подразделений со стационарными рабочими местами, порядок функционирования которых фактически эквивалентен порядку для филиала.

Относительно «обособленного структурного подразделения» мнения авторов данной статьи разделились. С одной стороны, такая форма, как филиал, позволяет присоединяемому учебному заведению функционировать, по сути дела, как самостоятельному юридическому лицу в соответствии с теми полномочиями, которые ему может предоставить головная организация. Создавать для решения этой задачи «дополнительную сущность» вовсе не нужно. Да и указанные выше кодексы выделяют обособленное структурное подразделение как некое общее определение для подразделения вне места нахождения головной организации, причем только для целей налогообложения и решения трудовых споров. Под это определение попадают любые части организации, расположенные вне места ее нахождения.

С другой стороны, сама форма «обособленного структурного подразделения» выглядит весьма привлекательно по ряду признаков:

- для его создания не требуется решения учредителя, в отличие от филиала;
- полномочия его определяются уставом головной организации или соответствующим положением, утверждаемым руководителем головной организации;
- самостоятельность в осуществлении финансово-хозяйственной деятельности может быть

⁴ Российская Федерация. Федеральное собрание. Об образовании в Российской Федерации : Федер. закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ. Ст. 27, п. 4.

расширена практически до полной, вплоть до права руководителя подразделения осуществлять от имени головной организации все действия, необходимые для эффективного функционирования «объединенного» вуза.

Имеются и исторические примеры подобной организации. Как указывалось выше, включаемые в состав производственных и научно-производственных объединений предприятия и организации становились именно подразделениями объединений, причем с сохранением за ними при этом статуса юридических лиц и практически полной самостоятельности.

Таким образом, у учебных заведений, осуществляющих образовательную деятельность, есть три возможных варианта присоединения к головному вузу:

- в качестве филиала вне места нахождения головной организации;
- обособленного структурного подразделения со стационарными рабочими местами, зарегистрированного в установленном порядке и осуществляющего деятельность на основании доверенности «головного» вуза;
- иного структурного подразделения головной организации в месте ее нахождения (обширный перечень возможных структурных подразделений приведен в указанной статье Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Руководствуясь приведенными определениями, можно сделать вывод о том, что иное структурное подразделение, за исключением филиала или обособленного структурного подразделения со стационарными рабочими местами, должно находиться в месте нахождения головного учебного заведения. В то же время «место нахождения» представляется довольно расплывчатым понятием, поскольку с одного до другого конца Москвы или Санкт-Петербурга, например, добираться приходится иногда дольше, чем от одного до другого субъекта Российской Федерации. В этом случае, с точки зрения оперативного организационно-технологического функционирования такого подразделения, также целесообразно придавать ему более широкие полномочия.

Однозначных ответов на вопрос, при каких условиях можно и нужно придавать структурному подразделению статус обособленного со стационарными рабочими местами, законодательство не приводит, скорее всего, это должно решаться головным вузом, исходя из критерия

обеспечения оперативности управленческих решений по месту нахождения подразделения. Следовательно, присоединяемому учебному заведению целесообразно функционировать либо в форме филиала, либо в форме обособленного структурного подразделения со стационарными рабочими местами. С одной стороны, это упрощает проблему слияний и объединений, а с другой стороны, заметно ее усложняет в том случае, если в месте нахождения присоединяемого учебного заведения уже имеется филиал головного вуза, а форма обособленного структурного подразделения со стационарными рабочими местами не будет признана допустимой. Законодательство не запрещает наличия нескольких филиалов в одном месте их нахождения. Более того, Налоговый кодекс однозначно допускает наличие в одном регионе нескольких обособленных структурных подразделений, к которым относятся и филиалы. Однако на практике принято считать, что в пределах одной территории (даже иногда — в пределах одного субъекта Российской Федерации) филиал вуза может быть только один.

Такая ситуация существенно усложняет возможности функционирования для присоединяемого учебного заведения. В этих условиях форма «обособленное структурное подразделение со стационарными рабочими местами» может стать перспективной для решения вопросов оперативной деятельности.

В качестве примеров затруднений в осуществлении оперативной деятельности можно сослаться на практический опыт.

В частности, вместо того, чтобы напрямую перечислять средства социального страхования, присоединенное учебное заведение должно провести всю подготовительную работу и отправить подготовленные документы в головную организацию для проверки, после которой документы направляются уже головной организацией в органы социального страхования по месту нахождения присоединенной организации. При наличии претензий к документам их получает головная организация и передает в присоединенное учебное заведение и... см. сначала.

Или другой пример. Водоканал высылает счет за превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ (ПДК) по водосборам не обособленному структурному подразделению, а в головной вуз или его филиал, находящийся в том же регионе, что и обособленное подразделение. Если счет по тем или иным причинам (неважно, каким) не вовремя передан

в подразделение для оплаты, то сроки платежа нарушаются. Как итог — счет на несколько тысяч рублей сопровождается штрафом на десятки тысяч рублей.

Все это приводит к существенным временным затратам и к штрафным санкциям за просрочку.

Рассматривая проблему укрупнения вузов, лежащую в основе проводимых Минобрнаукой России мероприятий по оптимизации сети образовательных учреждений, можно провести ряд аналогий с мероприятиями по совершенствованию управления экономикой в середине 1960-х — начале 1970-х гг., а также выделить некоторые особенности, присущие системе высшего образования.

1. Укрупнение вузов, как и предприятий, преследует несколько целей, среди которых отмечались улучшение отраслевой управляемости вследствие уменьшения числа объектов управления, снижение «общезаводских» расходов вследствие концентрации производства и, как результат, снижение себестоимости продукции, повышение производительности труда на основе проведения единой технической политики в укрупненных производствах. Каких-либо данных о достижении поставленных целей в период проведения указанных изменений в промышленности в экономической литературе не приводилось. Ожидать, что в рамках проводимых изменений в высшей школе будут получены необходимые результаты, также нет оснований. Соображения на этот счет представляются достаточно очевидными:

— улучшение отраслевой управляемости возможно только в том случае, если в процессе проводимых изменений решается именно эта задача, т. е. изменяется тем или иным образом структура и повышается оперативность и эффективность управления на всех уровнях (чего не происходит), перераспределяются функции управления в сторону большей самостоятельности вузов и их структурных подразделений (происходит прямо противоположное), в программных документах формулируются цели и задачи, свидетельствующие о понимании направлений, форм и методов совершенствования управления отраслью, а программы успешно реализуются (чего также не наблюдается [3]);

— снижения расходов на управление в рамках укрупненных вузов не фиксируется; можно предположить, что это временное явление, но пока доступная авторам практика свидетельствует

об усложнении процедур и увеличении сроков принятия оперативных управленческих решений, приводящих к росту расходов на управление и экономических потерь от несвоевременного принятия решений, более того, расходы на эти цели неизбежно возрастают вследствие необходимости согласования и координации деятельности возросшего числа «производственных» единиц в вузах;

— снижения себестоимости «продукции» вузов также не наблюдается, наоборот, затраты на обучение растут (в данном случае неважно, по каким причинам это происходит, факт роста налицо);

— роста качества высшего образования также пока не наблюдается; справедливости ради следует сказать, что и времени для получения такого результата прошло мало, с другой стороны, даже если качество и повысилось, то измерить его на сегодняшний день (и на ближайшую перспективу) просто нечем.

Таким образом, проходящее укрупнение вузов ни одной из указанных задач не решает. Видимо, решаются какие-то иные задачи, однако ясной и четкой их постановки в документах не имеется.

2. В отличие от научно-производственных и производственных объединений включаемые в состав головного вуза учебные заведения теряют свою юридическую самостоятельность и могут осуществлять свою деятельность в тех рамках, что установлены уставом объединенного вуза или соответствующими положениями о его филиалах или подразделениях.

Общие вопросы объединения образовательных учреждений

Можно рассматривать несколько вариантов объединения образовательных учреждений в зависимости от удаленности учреждений друг от друга:

1. Нахождение в непосредственной близости, например, в пределах одного населенного пункта;

2. Нахождение в разных населенных пунктах или в пределах одного города с возможностью посещения головной организации сотрудниками присоединяемого учебного заведения и возвращения к месту работы в течение одного рабочего дня;

3. Нахождение в разных населенных пунктах и необходимость посещения головной организации посредством командирования.

Рассмотрим возможные последствия указанных вариантов объединения более детально (табл. 2).

Таким образом, объединение учебных заведений порождает ряд проблем во взаимодействии с внешними партнерами в виде увеличения сроков оформления документов и, как следствие, может привести к дополнительным расходам и потерям.

Объединение образовательных учреждений в смысле соединения их ресурсов в единый или по крайней мере рассматриваемый в качестве такового комплекс может привести (и приведет, конечно) к возникновению нескольких групп проблем, в частности:

— снижению общей эффективности объединенного учебного заведения по приведенным выше показателям ее оценки;

— сокращению финансовой базы присоединяемых учебных заведений вследствие централизации части их финансовых ресурсов в головной организации; справедливости ради следует отметить, что централизованные средства, в теории, могут вернуться в присоединенное учебное заведение, если это будет предусмотрено приоритетами и программами объединенного учебного заведения, но могут и не вернуться;

— росту стоимости оказываемых присоединяемыми учебными заведениями услуг (работ)

Таблица 2

Возможные последствия различных вариантов объединения образовательных учреждений

| Управленческие действия | Вариант объединения | | |
|--|---|---|---|
| | 1. Присоединяемый вуз получает статус филиала | 2. Присоединяемый вуз получает статус обособленного структурного подразделения со статусом, аналогичным статусу филиала | 3. Присоединяемый вуз не имеет статуса, позволяющего самостоятельно решать вопросы оперативной финансово-хозяйственной и организационно-распорядительной деятельности |
| Взаимодействие с внешними организациями | Своевременно | Своевременно | Задержка от нескольких дней до нескольких недель, возможные штрафные санкции, потеря (недополучение) средств в результате несвоевременного решения вопросов, отказ заказчиков от услуг вуза и т. п., рост трудозатрат и финансовых ресурсов на выполнение требований внешних организаций |
| Оформление внутренних для объединенного образовательного учреждения документов | Своевременно | Своевременно | Задержка от нескольких дней до нескольких недель, возможные штрафные санкции за невыполнение (несвоевременное выполнение) требований законодательства |
| Реакция на внешние входящие документы (договоры, выставленные счета и пр.) | Своевременно | Своевременно | Задержка от нескольких дней до нескольких недель, возможные штрафные санкции за невыполнение (несвоевременное выполнение) обязательств по договорам, потеря поставщиков и необеспеченность функционирования подразделения, рост трудозатрат и финансовых ресурсов на устранение проблем и выполнение работ |
| Оперативное решение кадровых вопросов (увольнение и прием на работу, привлечение работников на условиях договоров ГПХ, материальное стимулирование работников и т. п.) | Своевременно | Своевременно | Задержка от нескольких дней до нескольких недель, возможные штрафные санкции за невыполнение (несвоевременное выполнение) требований законодательства, невозможность своевременно выполнить ряд работ из-за необеспеченности сотрудниками, ухудшение морально-психологического климата в коллективе подразделения, рост трудозатрат и финансовых ресурсов на решение кадровых проблем |

по причине той же централизации и увеличения «накладных» (общезаводских) расходов объединенного учебного заведения; можно добавить, что следствием роста стоимости (соответственно, цен) будет сокращение спроса на услуги и объемов получаемых доходов;

— некоторой экономии расходов на управление объединенным учебным заведением в случае нахождения присоединяемого учебного заведения в непосредственной близости или в пределах «однодневной» досягаемости; следует учесть, что масштабы этой экономии будут определяться главным образом числом сокращенных должностей руководителей, поскольку общий объем управленческой деятельности останется прежним;

— некоторому сокращению расходов на проведение учебного процесса при условии централизации общенаучных кафедр (преподающих общие для всех дисциплины); возможные масштабы экономии могут быть незначительными вследствие сокращения главным образом руководящих должностей, поскольку масштабы преподавания сокращаться не будут;

— возрастанию внутренней конкуренции за ресурсы с вероятностью либо перевода части получаемых присоединенным вузов проектов (и средств на их выполнение) в головной вуз, либо потери заказов объединенным вузом.

Таким образом, финансовое положение объединенного учебного заведения по сравнению с состоянием головной организации до объединения может ухудшиться, а экономия на масштабах может быть незначительной и возможна либо в случае объединения учебных заведений, находящихся в пределах непосредственной («однодневной») близости присоединяемых вузов, либо при присвоении присоединяемому вузу статуса филиала или обособленного структурного подразделения со стационарными рабочими местами (варианты объединения 1 и 2).

Общий вывод: само по себе укрупнение вузов не решает никаких проблем. Однако оно создает возможности для их решения, но при соблюдении следующих условий:

1) применения методологически корректных механизмов выявления «эффективных» и «неэффективных» вузов;

2) использования эффективных механизмов функционирования объединенных вузов, пре-

дусматривающих самостоятельность принятия оперативных организационно-управленческих и финансово-хозяйственных решений и ответственность за них. Наиболее приемлемыми являются два варианта объединения:

— головной вуз и входящие в его состав в качестве подразделений учебные заведения, расположенные в месте нахождения головного вуза, с наделением структурных подразделений широкими полномочиями в принятии оперативных решений;

— головной вуз и входящие в его состав в качестве филиалов или обособленных структурных подразделений со стационарными рабочими местами учебные заведения, расположенные вне места нахождения головного вуза или в месте нахождения, но вдали от него, с наделением структурных подразделений широкими полномочиями в принятии оперативных решений.

Возможен также вариант, объединяющий указанные основные формы, но специфических особенностей, с нашей точки зрения, он не имеет.

1. *Анциупова Г. Н.* МГТУ глазами историка / сост. Г. А. Базанчук, В. Г. Полежаи. М., 2000. 224 с.

2. *Беляков С. А., Клячко Т. Л. и др.* Экспорт образовательных услуг: анализ управленческих решений. М., 2011. 124 с.

3. *Беляков С. А., Клячко Т. Л., Федотов А. В.* Анализ целей и задач государственной образовательной политики в 2000–2010 гг. // Университетское управление: практика и анализ. 2012. № 1. С. 618.

4. *Гамукин В. В.* Медианная эффективность вуза: бюджетные риски и методические ловушки // Там же. № 6. С. 64–70.

5. Народное образование в СССР по данным текущих обследований на 1 января 1922, 1923 и 1924 гг. и краткий свод статистических данных за пятилетие 1921–1925 гг. [Электронный ресурс] // Тр. Центр. стат. упр. М., 1926. Т. 28, вып. 1. (Проект «Исторические материалы»). URL: istmat.info/node/22102.

6. *Романов Е. В.* Неэффективные вузы: мифы и реальность // Университетское управление: практика и анализ. 2012. № 6. С. 70–76.

7. Сайт Санкт-Петербургского политехнического университета. Политехнический с 1899 г. 1921–1941 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spbstu.ru/history/part21/part21.html>.

8. ЦК КПСС и Совет Министров СССР. О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью: постановление от 2.03.1973 г. № 139 // СП СССР. 1974. № 13. Ст. 70.